

Светлана СОКОЛОВА

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ

*В статье представлено авторское видение государственного регулирования сферы безопасности и намечены некоторые подходы к анализу эффективности деятельности власти в современной России. Основная гипотеза автора состоит в том, что государственное регулирование выступает интегрирующим фактором многообразных социальных процессов, но не является единственным механизмом обеспечения гарантированной национальной безопасности.*

**А**ктуальность данной проблемы обусловлена сложностью обеспечения устойчивой безопасности российского общества и одновременно — острой необходимостью повышения организующей роли политической власти и государственных институтов в нейтрализации комплекса современных опасностей (угроз). Обеспечить гарантированную безопасность власти, общества и граждан можно только в результате повышения качества и эффективности государственного регулирования сферы безопасности в России. Но обеспечение безопасности нельзя сводить только к деятельности органов безопасности и силовых структур. Полагаем: обеспечение национальной безопасности должно стать именно общенациональной идеей, программой для каждого органа власти, субъекта бизнеса и гражданина<sup>1</sup>.

Однако в нашей стране исторически сложилось такое положение, при котором политическая власть в процессе государственного регулирования сферы безопасности фактически постоянно опиралась на госструктуры и спецслужбы. Именно государственная власть, чаще всего контролируя практически все стороны жизни социума, стремилась одновременно обеспечить безопасность государства, общества и граждан. Судя по советскому опыту, можно сделать вывод: бесконтрольная (со стороны общества) власть лучше всего обеспечивала государственную безопасность<sup>2</sup>. И для этого могли быть выбраны практически любые средства, в том числе репрессии, политический сыск, цензура, зомбирование общественного сознания<sup>3</sup>.

Вместе с тем одной из основных функций властных структур, как известно, являются обеспечение безопасности граждан, гарантированная защита интересов населения. В общем виде «власть представляет собой общественное отношение, в процессе которого люди в силу разных причин — материальных, социальных, интеллектуальных, информационных, родственных и других добровольно (осознанно) или по принуждению признают преимущество воли других, а также целевых, нормальных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь»<sup>4</sup>.

СОКОЛОВА

Светлана

Николаевна —

к. ф. н., кафедра

гуманитарных

и социально-

экономических

дисциплин

Смоленской

государственной

академии физической

культуры, спорта

и туризма

<sup>1</sup> Ивашов Л. Г. Военная реформа в России: состояние и перспективы. Материалы «круглого стола»: «Общественный контроль национальной политики безопасности». Под ред. С. С. Сулакшина. М., «Научный эксперт», 2007, стр. 23

<sup>2</sup> Судоплатов П. А. Спецоперации. Лубянка и Кремль 1930–1950 годы. М., ОЛМА-ПРЕСС, 2005, стр. 646–647.

<sup>3</sup> Горяева Т. М. Политическая цензура в СССР. 1991–1991 гг. М., РОССПЭН, 2002, стр. 163–164

<sup>4</sup> Кошкин А. П. Государственное регулирование в постсоветской России. Учебное пособие. Смоленск, 1999, стр. 14

И конечно, далеко не случайно закон Российской Федерации «О безопасности» (1992 года) фактически установил равенство безопасности личности, общества и государства. Хотя включение такого положения в закон в нашей стране совсем не означает, что равенство удастся достичь на практике. Более того, без обеспечения устойчивой и разветвленной системы государственной безопасности (иногда называемой политической безопасностью), полагаем, обеспечить безопасность личности и общества крайне проблематично.

При этом считаем, что для общества и для общественной безопасности государственное регулирование будет только в том случае эффективным, когда власть реализует интересы большинства социальных групп, а не какой-либо одной из них. Это возможно, если власть в процессе регулирования проявляется не как самоцель, а как средство осмысленных действий со стороны органов государственной власти с целью развития российского общества. В нашей стране пока общество, к сожалению, не может противодействовать государственному регулированию (может быть, не очень корректно названному нами эгоистическим, поскольку осуществляется в основном в интересах бюрократии), которое снижает уровень жизни граждан, ограничивает их права и свободы.

Государственная власть в нашей стране постоянно занимается регулированием сферы безопасности, что недопустимо в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, власть предназначена для обеспечения взаимосвязи различных групп, обеспечения безопасности общества в целом. Но она не предназначена для непосредственного регулирования технологических процессов обеспечения безопасности (для этого есть соответствующие институты, например спецслужбы). Функции власти, во всяком случае высшей, должны быть ограничены выработкой общей стратегии обеспечения безопасности российского общества.

Во-вторых, сама сфера безопасности подвижна, демонстрирует постоянную динамику появления новых и обострения старых опасностей, угроз и вызовов. Тем не менее высшая государственная власть имеет приоритет/монополию на

определение важности опасностей, угроз и вызовов национальной безопасности.

В-третьих, структурно сфера безопасности включает национальные интересы. Определение/формулирование их содержания, направленности — одна из функций высшей власти. Кроме того, полагаем, что национальные интересы менее подвижны и изменчивы в сравнении с угрозами. Поэтому в процессе определения национальных интересов только власть способна обеспечить максимальную объективность и свести к минимуму субъективизм.

В-четвертых, российская практика убедительно свидетельствует, что зачастую для политической власти важнее удерживать под контролем те или иные социальные группы, социально-политические институты, в том числе и неформальные. Сделать это в условиях, например, отсутствия публичной политики и соответственно демократической политической системы крайне сложно. В такой ситуации может потребоваться скорее не регулирование, а на короткий период диктатура (по К. Шмитту) или на более длительный срок — авторитаризм (по И. Сталину например).

Таким образом, государственное регулирование нельзя отождествлять с административными методами воздействия (хотя госвласть осуществляет свои полномочия и административными методами). Разница между госрегулированием и административным воздействием состоит в том, что первое, кроме управления, включает еще и политические методы воздействия на общественные отношения. Политический компонент регулирующих действий власти обеспечивает ей целеполагание и их (действий) адекватность существующей социально-политической ситуации в стране. Современное же государственное регулирование скорее представляет собой сеть коммуникаций между политическими субъектами и социально-политическими объектами. Усложняющиеся общественные отношения, как раз и требуют точечных, выверенных регулирующих воздействий властных структур в интересах преодоления негативных противоречий и деструктивных тенденций в общественных отношениях.

Конечно, объективно «общее» (интерес и воля народа) не совпадает и не может во всем совпадать с особенным (интере-

сом и волей классов, этносов, сословий, слоев, групп людей и т. д.) и не совпадает с единичным (интересом и волей отдельного человека)». И действительно, любой субъект общественных отношений при столкновении различных интересов стремится сделать доминирующим свой личный интерес. Власть же, осуществляющая государственное регулирование, должна проводить в жизнь в первую очередь общий интерес, иногда вступая в противоречие с особыми и единичными интересами. По-другому нельзя добиться регулируемости общественных отношений, реализации целеполагающих социальных действий. Именно для этих целей необходимо в государственном масштабе осуществлять эффективное регулирование, осуществляемое властью в интересах всего российского общества.

В отличие от менеджмента и других видов регулирования госрегулирование определяет общее направление развитию всему обществу. Даже существует мнение, что государство, а также его руководители знают, что и как нужно обществу. На самом же деле государство как общность через свои регулирующие воздействия является лишь отраженной и обобщенной от общественных потребностей и интересов совокупностью. То есть без стержня целей и идей, объединяющих деятельность людей, общественное движение объективно приобретает хаотический характер<sup>1</sup>. Но институт государства может отражать не только и не столько общественные потребности, сколько интересы властвующей элиты, политического класса.

Сделаем промежуточный вывод: государственное регулирование придает обществу системность иерархического свойства. Полагаем, что этот вывод в полной мере распространяется и на сферу безопасности. Политическая власть всегда структурирует политическое пространство и сферу безопасности в выгодном для себя аспекте.

Целесообразно различать виды системы государственного регулирования:

*мобилизационный вид*, когда политическая система способна в нужное время собирать воедино материальные, людские и другие ресурсы, концентрировать

их на важном направлении. Например, в послевоенный период в нашей стране возникла острая необходимость создания агропромышленного комплекса, эффективно работающего в условиях мирного строительства. Целенаправленное государственное регулирование мобилизовало все имеющиеся ресурсы, что создало условия для воплощения в жизнь партийных решений. Однако вряд ли целесообразно делать этот вид универсальным.

*Контролирующий вид*, при котором удерживаются под контролем поведение и деятельность различных институтов, социальных групп и граждан. Например, в процессе решения социально-экономических вопросов в нашей стране в период перестройки активно проявилась контролирующая деятельность власти. Государственное регулирование в тот момент имело специфическую особенность — власть перестала контролировать все сферы общественной жизни (например частную). После распада Советского Союза контролирующий вид регулирующего воздействия фактически исчез. Перспективы социально-экономического развития страны всегда зависели от эффективности государственного регулирования, но за годы ельцинских реформ никаких серьезных контролирующих усилий по повышению эффективности работы власти не предпринималось. В результате система государственного регулирования, содержащая в себе очень серьезные недостатки, в тот период превратилась в тормоз модернизации российской жизни, а следовательно, всего общества в целом.

*Распределительный вид*, то есть способность размещать имеющиеся в обществе ресурсы в соответствии с действительными потребностями граждан России, с учетом их разнообразных социально-политических интересов и потребностей. Например, характеризуя период развития постсоветской России, отметим, что успех социально-экономических преобразований зависел от способности власти перераспределить ресурсы, создать условия, при которых большинство граждан страны поддержат существующую власть.

*Коммуникационный вид* — умение распространять в обществе идеи с целью повышения эффективности регулирующих воздействий государственной власти на безопасность российского общества,

<sup>1</sup> Кошкин А. П. Государственное регулирование в постсоветской России. Учебное пособие. Смоленск, 1999, стр. 12

Ранг по CPI	Страна	Значение индекса восприятия Коррупции (1)	Количество опросов (2)	Стандартное отклонение (3)	Размах оценок (высокие низкие) (4)	Реальный душевой доход (5)	Рейтинг свободы (6)
71	Россия	2.6	12	1.0	1.5 –	8, 648	Частично свободная

его граждан и самой власти. Этот вид госрегулирувания, как представляется, является современным и осуществляется преимущественно не силовыми методами, а с использованием информационных технологий и пиара. Например, свидетельством важности этого направления является работа современных средств массовой информации, способных формировать общественное сознание в определенном направлении, реализовывать замыслы властных структур, особенно в период выборов.

Тем не менее сегодня низкая эффективность отечественной власти обусловлена отсутствием цели, больше теоретической, а не практической направленностью в действиях российских властных структур, озабоченных зачастую решением личных вопросов, чем социальных и общественных проблем российских граждан. Это означает, что действия власти и достигаемые ею практические результаты, в том числе и в сфере безопасности, должны контролироваться общественностью. В противном случае власть не отвечает перед обществом за принимаемые, реализуемые политические решения и действия. Проникновение общественного контроля в «коридоры власти» часто в России приобретает тенденциозный характер, специфический оттенок прогнозируемого социального заказа, не отражающего реальное содержание общественных отношений, потребности российских граждан.

Например, социологические исследования показывают, что государственное регулирование сферы безопасности не может быть эффективным, если власть свои целенаправленные действия и любые новации подчиняет только собственным интересам, игнорируя при этом интересы большинства граждан России. Так, активное непротиводействие коррупции вызывает отторжение и неприятие политики государства со стороны

большинства граждан, неуверенность в проводимых политических реформах. А это в свою очередь вряд ли может способствовать мобилизации граждан и общественности на поддержку действий власти в сфере безопасности.

Фиксируемая социологами взаимосвязь уровня коррумпированности, благосостояния населения и состояния гражданских и политических свобод свидетельствует о том, что Россия может считаться частично свободной страной. Это подтверждает тот факт, что власть не всегда учитывает интересы российских граждан, неэффективно противодействует коррупции, не в полном объеме обеспечивает рост благосостояния населения и гражданские свободы, преследуя свои цели, что может стать темой для отдельной статьи<sup>1</sup>.

Восприятие российской демократии рядовыми гражданами происходит сегодня сквозь призму качества жизни основной массы населения и деятельности властных структур. Утверждение демократических принципов не ведет к автоматическому росту экономики и благосостоянию всех граждан. Демократия только создает необходимые для этого условия, реализуемые в случае успешнос-

<sup>1</sup> 1) Значения индекса восприятия коррупции (CPI) для России (2006 г.) варьируют в диапазоне от 0 (высочайший уровень коррупции) до 10 (коррупции практически нет). Фиксируют, как воспринимают степень коррупции в России, эксперты — бизнесмены и ученые внутри страны и аналитики, оценивающие степень риска в случае капиталовложений. 2) Минимальное количество опросов, необходимое для того, чтобы страна была включена в рейтинг-лист, равно трем. Максимальное число опросов, используемое для расчета индекса CPI, — 15 (опросы должны быть проведены 9 независимыми институтами). 3) Статистическая оценка различий в восприятии уровня коррупции среди данных из различных источников (опросов): чем выше значение этого показателя, тем шире разброс мнений. 4) Показано наибольшее и наименьшее значение индекса по данным разных источников. 5) и 6) Данные, использованные в докладе Фридом Хауса «Freedom in the World 2005–2006». Р. 732–733, 729–730. Более подробно информацию о методике построения индекса CPI можно найти на сайте: <http://www.transparency.org/cpi/index>

ти функционирования власти и процесса формирования гражданского общества. С этим утверждением нельзя не согласиться, поскольку уровень благосостояния российского населения является не только показателем социально-экономического развития страны, но и важнейшим, хотя и косвенным, индикатором эффективности государственного регулирования безопасности и функционирования властных структур.

В целом регулирование понимается нами как регламентация, подчинение определенным правилам, влияние на развитие различных сфер общества с тем, чтобы добиться позитивного осуществления каких-либо процессов. Регулирующее воздействие власти обнаруживает себя позитивно только в том случае, если учитывает объективно данные социально-экономические интересы субъектов, то есть то, что объективно значимо, выгодно для большинства граждан. Государственное регулирование сферы безопасности можно рассматривать как разнонаправленный процесс, при котором отношения доминирования и подчинения должны складываться на основе паритетно-договорного взаимодействия власти и граждан России.

Важнейшим показателем эффективности государственного регулирования сферы безопасности является способность власти нейтрализовать негативные воздействия, осуществить нейтрализацию опасностей, ликвидацию угроз любого характера и масштаба.

В качестве главных принципов, необходимых для эффективного государственного регулирования сферы безопасности современного российского общества, следует считать: развитие межрегиональной консолидации на основе реализма, рациональности, системности, дифференцированности, прозрачности, толерантности. Необходимы обязательное повышение уровня профессионализма кадров руководителей, специалистов государственного аппарата, нравственная позиция власти, ее способность, желание отстаивать национальные интересы российского общества на международной арене, обеспечивая целостность и суверенитет России.

Важно уточнить, что регулирование процесса обеспечения безопасности действительно требует изменения стиля руководства, возможности осуществления действенного общественного контроля власти, активизации важной правозащитной составляющей в многомерной противоречивой реальности, обновления кадрового состава, внедрения новационных принципов в процессе государственного воздействия на сферу безопасности современного российского общества.

Обобщая, представляется возможным предложить несколько выводов:

Регулирующие действия российской власти представляют собой динамичное явление и выступают интегрирующим фактором обеспечения национальной безопасности России.